

обеспечить переход на качественно новую стадию экономического роста в регионе было невозможно.

От степени обоснованности региональной научно-технической политики и выбора соответствующих механизмов ее реализации во многом зависят интенсификация производства и преодоление технико-технологического отставания нашей страны от передовых промышленных государств мира. Она обеспечивает смягчение технологической «многоукладности» региона путем выравнивания оснащенности отраслей, производств, предприятий, в которых существуют различные поколения техники, Эффективная региональная научно-техническая политика имеет важное значение для вариантных решений и экономического маневра, позволяющего более полно использовать взаимодополняющие факторы регионального развития и их взаимодействие в интересах всей экономики страны.

*Личман Б.В., Флягин В.А.  
(Екатеринбург)*

## **ЦЕНТРАЛЬНОЕ И РЕГИОНАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ УРАЛА В ГОДЫ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ**

Начало разработки нового подхода к экономическому районированию связано с работой В.И.Ленина «Развитие капитализма в России». Исходный пункт ленинской методологии районирования – в марксистско-диалектическом и историческом подходе к оценке экономических явлений (а также к отображающим эти явления статистическим показателям). Ленин рассматривал отдельные стороны народного хозяйства в их взаимосвязи, часто на фоне целого, в их историческом развитии. Его интересует прежде всего «внутренний экономический строй хозяйства» страны, т.е. способ производства.

При выделении районов Ленин ставит во главу угла общественно-исторические условия – это первый районообразующий признак. Разница в названных условиях определяла существенную разницу в хозяйственных формах, темпах и характере хозяйственного развития – во всей хозяйственной жизни рассматриваемых районов.

В качестве другого районообразующего признака Ленин рассматривает специализацию хозяйства по районам. Второй признак и первый

тесно связаны. Разделение труда, которое Ленин называл общественным, было также географическим, поскольку обмен происходил не только между городом и деревней, «между фабрикой и мужиком» в одном районе, но и между двумя различно специализированными районами. Здесь, по сути дела, он высказывается о первостепенном значении общественно-территориального разделения труда в формировании экономических районов.

Важная черта ленинского подхода к районированию – историзм. Она выявляет исторически неравномерное развитие экономических районов при капитализме. На примере горнопромышленных районов России – Юга и Урала, Заволжья и Новороссии – показано, что развитие капитализма в порайонном аспекте происходит неравномерно, борьба между районами приводит к оттеснению первенствовавших ранее районов, но опутанных сетью крепостнических пережитков в промышленности и сельском хозяйстве, более молодыми, не знающими рудиментов феодализма, бурно растущими капиталистическими районами. Ленин видел главную причину упадка одних районов и возвышение других в общественно-исторических условиях.

Взгляды В.И.Ленина в области районирования и управления экономикой базировались на достижениях мировой науки и, прежде всего, на идеях русских просветителей М.В.Ломоносова (постановка вопросов о районах), К.И.Арсеньева (о промышленном районировании), Д.И.Рихтера, А.И.Скворцова, А.Н.Челенцева, Г.И.Боскина (о сельскохозяйственном районировании) и основоположников марксизма – К.Маркса, Ф.Энгельса.

Ф.Энгельс, анализируя специфику размещения производительных сил при капитализме, отмечал, что только плановая экономика дает возможность «промышленности разместиться по всей стране так, как это наиболее удобно для ее развития и сохранения, а также для развития прочих элементов производства». К.Маркс, поддерживая этот тезис, подчеркивал, что объективной основой размещения производительных сил и всей организации индустриальной экономики является общественное разделение труда.

В основу административного деления, проведенного в 1920-е гг., была заложена идея о необходимости территориально-комплексного управления развитием общества и среды, в котором были бы слиты воедино и отраслевые, и территориальные аспекты. Оценивая проект нового райо-

нирования, в 1922 г. В.И. Ленин говорил: «У нас теперь деление России на областные районы проведено по научным основаниям, при учете хозяйственных условий, климатических, бытовых, условий получения топлива, местной промышленности и т.д.»

Концепция районирования с точки зрения управления народным хозяйством оценивалась первым председателем Госплана Г.М. Кржижатовским как конструкция экономического районирования, наносящая удар по гипертрофии централизма и связанного с ним бюрократического уклона.

Идея комплексности (районного комбинирования) как фактор экономики общественного труда была заложена в проекте экономического районирования, осуществленного Госпланом в начале 1920-х гг. И.Г. Александров, руководивший этими работами, характеризовал проект экономического районирования как форму всей хозяйственной жизни, опиравшуюся на два основных принципа: специализацию районов и комбинированное построение производства.

В начале 1920-х гг. в стране были проведены местные конференции по изучению производительных сил и экономическому районированию. Важное значение имели решения XII съезда РКП(б) (1923 г.) о проведении опыта перестройки административно-политического деления СССР на основе проекта комиссии под руководством М.И. Калинина путем создания двух опытно-экономических районов: Уральской области и Северо-Кавказского края. В основе административно-территориального, экономического, политического деления лежала трехзвенная система: область, округ, низовой район.

Урал был избран для организации области не случайно. Экономические особенности Урала (тесная взаимосвязь отдельных отраслей хозяйства, четко выраженная специализация, единство народнохозяйственных задач и т.д.) делали этот район весьма благоприятным объектом для первого опыта районирования. Здесь еще раньше начали создаваться областные организации.

С 1921 г. на Урале работали: Уралпромбюро, Уралэконосо (Уральское экономическое совещание), Областное бюро ЦК РКП(б), Уралбюро ВЦСПС, областные уполномоченные ряда народных комиссаров. В июне 1922 г. при Уралэконосо была организована секция по районированию, началась работа по районированию и в губернских исполкомах Урала. Таким образом, реформа здесь была уже в известной мере подготовлена.

Вопрос об организации Уральской области был поставлен Уральским Экономическим Советом. Госплан поддержал это предложение. В июне 1923 г. по постановлению ВЦИК на Урале развернулась работа по районированию. Окончательное оформление Уральской области в законодательном порядке произошло 12 ноября 1923 г. декретом ВЦИК о границах и административном делении Уральской области.

На заседании Президиума Госплана СССР 23 июня 1926 г. представитель Урала В.С.Немчинов, характеризуя результаты районирования Урала, утверждал, что «дрожками, т.е. тем, на чем росла хозяйственная жизнь Урала, безусловно являлась идея районирования. Это она оплодотворила и дала возможность быстрому размаху, органическому росту производительных сил... районирование обеспечило внутреннего кругооборота хозяйственной жизни с административными границами области. Промышленное тело Урала, единое независимо от всяких границ, могло стать действительно единым только в том случае, когда административные границы области более или менее совпадали с границами промышленного кругооборота руды, леса, хлеба, овса и отчасти угля...», то, что в руках обласполкома одновременно находились эти основные источники непосредственной промышленной жизни области – это обеспечило достаточный хозяйственный эффект».

Практический опыт Урала ясно показал, как отметил В.С.Немчинов, важность территориального принципа в управлении хозяйством в отличие от «вертикального» – отраслевого, ведомственного регулирования: «только горизонтальная, территориальная увязка в материальных и иных возможностях данной территории дает возможность правильного воплощения в жизнь тех начал, которые идут из центра».

Создание в 1920-е гг. в СССР крупных областей и краев дало возможность организационно объединить предприятия отдельных отраслей промышленности, ранее подчиненные разным губерниям. Такими объединениями, в частности, явились Уральский металлургический синдикат (Уралмет), Севкомметаллтрест. Они рационально использовали сырьевые ресурсы, финансовые средства, кадры и т.д.

Разработка концепции развития регионов страны продолжалась в течение всех 1920-х гг. На XV съезде ВКП(б) началась разработка «Генерального плана хозяйства страны на период 1927–1941 гг.», составной частью которой был раздел о хозяйстве Урала. «Промышленный Урал, – отмечается в Генеральном плане, – должен получить развитие в каче-

стве индустриального центра крупнейшего общесоюзного значения с законченным циклом производства — от добычи сырья до выпуска готовых изделий».

Урал располагал всеми предпосылками для комбинирования отдельных отраслей индустрии. Достаточно указать на возможности технологических связей коксования с химическим производством, черной металлургии с цветной путем использования огарков, на использование колчеданов для различных производств, создание предприятий химической промышленности на основе всех необходимых ресурсов в одном месте и т.п. Все эти обстоятельства способствовали формированию на Урале одного из первых и самого крупного индустриального комплекса.

Другим значительным преимуществом Урала было выгодное географическое положение как области, находящейся на стыке азиатской и европейской частей страны. Это облегчало его межрайонные связи с западными, восточными и южными районами по снабжению их изделиями металлургической и химической промышленности, освобождая от решения этой задачи старые индустриальные центры.

План первой пятилетки наметил развитие системы отраслей комплекса Уральского региона. Основной специализацией Урала являлась металлопромышленность, включая черную металлургию и машиностроение. Получали развитие цветная металлургия, требовала модернизации и дополнительного развития горнорудная промышленность, производство строительных материалов. Особое внимание было уделено развитию химической промышленности. Подчеркивалось, что «могущественными средствами для действительной производственной связи Урала в пространстве являются электрификация и внутриуральский железнодорожный транспорт». Уральский регион, как отмечал Госплан, была организована как «мощный хозяйственный комбинат, в котором административные границы обеспечивали нормальное внутреннее промышленное кровообращение руды, леса, угля, овса, хлеба».

Однако сразу после принятия пятилетнего плана начался пересмотр темпов развития отраслей промышленности в сторону их увеличения. Новый вариант плана развития уральской промышленности увеличивал капитальные вложения более чем в три раза по сравнению с ранее принятым пятилетним планом и рост валовой продукции за пятилетие в 11–12 раз против 3,7 раза прежнего.

Этот пересмотр был осуществлен на основе заявления И.В.Сталина на XVI съезде ВКП(б) (1930 г.). В докладе съезду, в частности, восхвалялись «бешеные темпы», «гигантский скачок» в развитии индустрии, доказывалась возможность выполнения пятилетнего плана «по целому ряду отраслей в три и даже в два с половиной года». Сталин потребовал пересмотра плана развития черной металлургии в сторону его резкого увеличения. «Нам нужны к концу пятилетки не 10 млн т чугуна, как требует эта пятилетка, а 15–17 млн т». Из них 6 млн т должен был дать Урало-Кузбасс. При этом Сталин заявил, что «люди, болтающие о необходимости снижения темпов развития нашей промышленности, являются врагами социализма, агентами наших классовых врагов».

С 1930-х и до середины 1950-х гг. территориальный метод планирования и руководства экономикой отступил на второй план. Это вызвано предельной централизацией управления народным хозяйством, трансформировавшейся в тоталитарно-бюрократическую систему. Регион как целостное политическое, экономическое, территориальное образование перестало быть объектом управления. Совнархозы как органы территориального управления промышленностью были упразднены, а планирование и управление производством стало осуществляться по отраслям и ведомствам. В административно-территориальном делении были произведены изменения. Вместо трехзвенной системы (область > округ > низовой район) введена двухзвенная (область или край > низовой административный район); округа как промежуточные административно-территориальные образования упразднены.

В период ликвидации округов в среднем на область или край приходилось 120 районов, а в Уральской области – даже 202. В этих условиях очень трудно было руководить таким количеством районов. Выход из положения был найден в дроблении областей и краев. Так, Уральская область была разделена на Свердловскую и Челябинскую области.

В особенности ускорилось разделение областей после ноябрьского пленума ЦК ВКП(б) 1934 г. Пленум предложил особенно большие, громоздкие административные районы разделить на несколько новых. В результате на территории существовавшей в 1920-е гг. Уральской области возникли Свердловская, Пермская, Челябинская, Оренбургская и Курганская. В СССР в 1936 г. было уже 34 области и 5 краев. К 1938 г. прибавилось 27 областей, к 1940 г. число областей увеличилось еще на 30. Процесс дробления продолжался и в последующие годы. Как указывает

экономист П.М.Алампиев, при дроблении и установлении новых административно-экономических единиц не были организованы широкие исследовательские работы (как это было сделано в 1920-е гг.), которые могли бы объективно установить и научно обосновать систему экономических районов страны. В конце 1930-х гг. госплановская «область» была постепенно заменена областью современного типа, хотя и носящей адекватное название, но являющейся экономическим районом меньшего порядка и не претендующей на завершенность внутренних хозяйственных циклов.

Разукрупнение отрицательно сказалось, отчасти и сказывается до сих пор, на комплексном развитии производительных сил страны, особенно промышленности. Ведомственный, отраслевой подход к развитию производительных сил, при более слабом использовании районной формы планирования, привел к разрыву исторически сложившихся производственных связей предприятий в районах, к росту числа и дальности нерациональных перевозок, к диспропорциям в использовании трудовых ресурсов и производственных мощностей.

Отметим, что методика социального планирования (развитие среды обитания человека) в 1930-е – 1940-е гг., ориентированная на ускоренное промышленное развитие, не позволяла реализовать качественно социальную модель региона. Преимущественное развитие получила производственно-техническая подсистема в сравнении с социальной подсистемой. Вторая изменялась лишь в той мере, в какой обслуживала первую подсистему. В общественных отношениях хозрасчет, товарно-денежные отношения, рынок и другие экономические категории рассматривались как «родимые пятна капитализма». В результате произошло полное огосударствление индустрии. Несмотря на эгалитарные декларации, фактически трудящиеся оказались отчуждены от средств производства и от результатов труда.

Командно-административная система жестоко обошлась с созданным впервые в России советским регионализмом. Экономист О.Лацис писал: «Сталин тараном форсированной индустриализации разбил и созданные на основе синдикатов объединения, и ВСНХ, и совнархозы – всю эту никогда и нигде больше не повторенную систему демократического управления экономикой огромной страны».

Новые изменения принципов управления народным хозяйством наступили лишь во второй половине 1950-х гг., после XX съезда КПСС.

Стал осуществляться, как и в 1920-е гг., региональный метод руководства крупной промышленностью. В СССР было создано более 100 (затем их число несколько уменьшилось) советов народного хозяйства – совнархозов, которые руководили промышленностью на территории экономических административных районов. Это районирование, как правило, совпадало с административным делением. Организация экономических административных районов была переходной на пути к руководству промышленностью и строительством по более крупным экономическим районам.

В 1962 г. Пленумом ЦК КПСС было принято решение о расширении территории совнархозов. В Российской Федерации вместо 67 совнархозов образовано 24. Это стало признаком возвращения к нэповской идее региона как крупной политической, административно-хозяйственной единицы. Укрупнение совнархозов потребовало изменение системы экономических районов, их числа и состава. В Уральский регион вошли три экономических района, возглавляемые совнархозами: Западноуральский, Среднеуральский, Южноуральский. В крупных районах, в частности, Уральском, как и в 1920-е гг., были созданы плановые комиссии, которые занимались планированием всего хозяйства (а не только в промышленности, как это делали совнархозы), обращая главное внимание на разработку важнейших перспективных материальных балансов, в том числе топливно-энергетического, трудового, а также на улучшение межрайонных связей, размещение производительных сил.

Отставка Н.С.Хрущева и приход к власти нового руководства свернули процесс демократизации общества. В 1965 г., как и в сталинские времена, восстановлен централизм в планировании и управлении экономикой территорий. Совнархозы были упразднены, а руководство отраслями промышленности переданы в руки министерств и ведомств. В то же время на сентябрьском пленуме ЦК КПСС (1965 г.) было подчеркнуто, что образование министерств не означает полного возврата к старому этапу отраслевого (вертикального) централизма, что необходимо комплексное, взаимоувязанное развитие и отраслей, и районов, что надо уделить большое внимание правильному размещению производительных сил, рациональному территориальному разделению труда внутри страны, особенно между западными и восточными районами.

Однако в реальной практике конца 1960-х – 1980-х гг. принцип централизма в планировании и управлении полностью подавил региональный.